
국무총리실의 정책조정 성과와 함의

하민철*

The Performance and Implication of Policy Coordination of Prime Minister's Office

Min-Cheol Ha *

요 약 효과적인 정책조정은 성공적인 정책 추진의 필수적 요소이다. 한국 정부는 정책조정을 효과적으로 수행하기 위해 지난 35년간 국무총리실 내에 정책조정시스템을 발전시켜왔다. 국무총리실은 정책조정 규칙과 절차 등 제도적 장치들을 체계화하였고, 정책조정 담당자들의 조정 역량의 전문성을 강화해왔다. 그리고 정책조정 담당자들은 다양한 전략들을 활용하면서 정책조정 과업을 성공적으로 수행해왔다. 그 결과 국무총리실에 의뢰된 정책갈등 과제 중 90%의 과제들을 성공적으로 조정하였고, 85%의 과제들을 6개월이라는 짧은 기간 내에 마무리하였다. 이와 같은 성공적인 정책조정은 정부 전체적으로 정책갈등으로 인한 여러 부정적인 문제들을 완화시키는 효과를 가져왔다. 이 연구는 국무총리실의 정책조정 성과를 검토하고 그 함의를 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 연구자는 김대중 정부와 노무현 정부 시기에 발간된 8권의 정책조정백서에 수록된 429개의 정책갈등 과제들을 분석하였다.

주제어 : 정책조정, 정책갈등, 국무총리실, 조정전략, 정책조정백서

Abstract Effective policy coordination is necessary function for successful policy implementation. Korean government, for effective policy coordination, had developed the policy coordination system in the Prime Minister's Office. The Prime Minister's Office had successfully implemented policy coordination tasks during 35 years. The Prime Minister's Office had systemized policy coordination institutions and developed organizational capacity for effective coordination, and utilized various strategies, such as power, persuasion, and technical strategy. Based on the system, capacity, and various strategies, the Prime Minister's Office had achieved 90% of the asked policy conflict problems and completed 85% of coordination tasks within 6 months. The purpose of this study is for reviewing the performance of successful coordination of Prime Minister's Office and searching for some implications. For the study, the author analyzed the 429 policy conflict problems which had been recorded in 8 Policy Coordination White Papers.

Key Words : policy coordination, policy conflict, Prime Minister's Office, coordination strategy, Policy Coordination White Papers

1. 서론

정부 부처들은 자신이 담당하는 정책영역에서 국가발전을 위해 미래 비전을 제시하고, 그러한 비전을 달성하기 위해 새로운 정책들을 기획하고 추진해야 하는 사명을 가지고 있다. 또한 정부 부처들은 공동체 속에서 발생

하였거나 발생하고 있는 수많은 과거와 현재의 정책문제를 해결해야 하는 사명 역시 가지고 있다. 이처럼 과거와 현재, 그리고 미래를 위한 정책문제를 해결하는 과정에서 정부 부처들은 서로 갈등을 겪는 경우가 나타난다.

최근 정책문제는 융복합형 문제들이 많아졌고, 미래의 정책문제는 융복합형 문제들이 더욱 증가할 것으로 예상

이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 신진연구지원사업(인문사회))으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(과제번호 : 332-2010-1-B00573).

*청주대학교 교수

논문접수: 2013년 2월 26일, 1차 수정을 거쳐, 심사완료: 2013년 3월 20일, 확정일: 2013년 3월 20일

된다. 융복합형 정책문제라는 것은 하나의 정책문제가 단일한 정책영역에 한정되지 않고 다양한 정책영역에 연계되는 문제라는 것을 의미한다. 융복합형 정책문제들이 많아진다는 것은 곧 정부 부처들 사이의 정책 영역이 서로 맞물리는 현상이 더 빈번해진다는 것을 의미한다. 즉 정부 부처들이 기존에 관할했던 정책 영역의 경계가 모호해지는 경향이 심화되는 것이다. 만일 이러한 융복합형 정책문제를 해결하는 과정에서 관련 정부부처들 사이의 권한과 역할을 효과적으로 조정하지 못하는 경우, 정책갈등이 발생할 가능성이 높아진다. 예컨대 2000년대 들어서면서 정보통신기술의 발전에 따라서 ‘전자정부(e-Government)’ 정책이 매우 중요한 정책 이슈로 부각되었다. 그런데 전자정부는 개념 자체가 매우 광범위하고 복합적이기 때문에 명확하게 정책영역의 경계를 설정하기 어려웠다. 그 과정에서 자연스럽게 과연 전자정부의 방향성은 무엇이어야 하며, 어느 정부 부처가 전자정부를 전담하여 추진하는 것이 타당한가 등의 전자정부 정책을 둘러싸고 부처 간 이견과 갈등이 나타났다.

정책문제의 융복합화 현상의 심화뿐만 아니라 민주화의 진전으로 국민들이 정책과정에 참여하고자 하는 요구의 증가, 사회변화 속도의 급격한 변화 등을 고려할 때, 향후 정부 부처 간 정책갈등이 더 빈번해지고 심화될 것이라는 것은 당연하다. 따라서 국가발전을 위한 정책문제를 해결하는 과정에서 관련된 정부 부처들 사이의 정책갈등을 효과적으로 조정하는 것은 매우 중요한 정부 기능이다.

바로 이러한 이유 때문에 많은 선진국들은 정책조정 기능을 효과적으로 수행하기 위해 저마다의 독특한 역사적 경험 속에서 나름의 효과적인 제도적 장치들을 마련하고 발전시켜왔다[8]. 우리나라 역시 정책조정 중요성을 일찍부터 파악하고 정책조정을 전담하는 조직을 국무총리 아래 설립하고 운영해왔다[1]. 1973년 2월 박정희 정부는 ‘행정조정실’을 차관급 기구로 설립하였다. 그리고 1998년 2월 김대중 정부는 출범과 함께 기존의 ‘행정조정실’을 장관급 기구인 ‘국무조정실’로 확대 개편하였다[1]. 2003년 2월 노무현 정부는 국무조정실을 더욱 확대 강화하였다. 특히 노무현 정부는 정책조정 기능을 강화하기 위해 국무총리실의 인력을 확대하고 정책조정의 제도적 장치를 체계화하는 등의 노력을 기울였다. 그러나 2008년 2월 출범한 이명박 정부는 정부조직개편을 단행하면서 정책조정을 전담하였던 국무조정실을 폐지하

였다. 1973년 2월 설립된 이래 2008년 2월까지 모두 35년 동안이나 제도적으로 체계화되고 발전되어 왔던 국무조정실이 역사 속으로 사라진 것이다[6].

이명박 정부 시기 국무총리실의 가장 큰 변화는 한마디로 정책조정 기능이 약화되었다는 것이다. 과거 국무총리실의 가장 중요한 기능 중 하나는 바로 ‘국무조정’ 즉 정책조정 기능이었다. 국무총리의 정책조정 권한은 헌법에 근거하고 있다. 국무총리는 헌법 제86조에 근거한 “행정각부의 통할권”을 가지고 있으며, 국무회의의 부의장(헌법 제88조)으로서 “국정의 기본계획 및 정부의 주요 정책” 및 “행정각부의 주요한 정책의 수립 및 조정” 등의 심의 및 조정권한(헌법 제89조)을 가지고 있다. 이러한 정책조정 권한을 바탕으로 국무총리는 그 아래에 국무조정실장을 두고서 지난 35년간 정책조정을 수행해왔다. 그리고 국무총리실은 정책조정 경험을 축적하면서 보다 효과적인 정책조정시스템을 구축하기 위해 많은 노력을 기울여 왔고, 각 부처들의 정책추진 과정에서 벗어지는 정책갈등을 성공적으로 조정하는 성과를 거두어왔다[6].

이명박 정부가 국무총리실의 조정기능을 삭제하고 청와대로 일원화하였다는 것은 국무총리의 역할을 문제해결형 총리보다는 관리형 총리로 상정하였다는 것을 의미한다. 즉 이명박 정부는 국정에 대한 정책조정기능을 대통령 고유의 기능이라고 인식하였다[10]. 따라서 출범 초기에 국무조정실을 폐지한 것뿐만 아니라 노무현 정부시기에 구성되어 운영되었던 국무총리 주재의 ‘국정현안정책조정회의’도 폐지하였다. 그리고 국무총리의 직무 범위에서 정책조정 기능을 삭제하였다. 2008년 2월 29일 <국무총리실과 그 소속기관 직제>(대통령령 제20724호)를 개정하면서 35년간 제도적으로 체계화되었던 5개 분야의 조정관 직제를 폐지하였다. 대신 국정운영실장, 사회위험갈등관리실장, 규제개혁실장, 정책분석평가실장, 정무실장, 공보실장 등 일반적 기능을 담당하는 직제로 개편하였다[6].

그러나 이명박 정부는 출범하자마자 정책조정에서 심각한 실패를 경험하였다. 출범 초기인 2008년 상반기에 벌어진 미국산 소고기 수입을 반대하는 ‘촛불시위’ 사태에 대한 효과적인 대응에 실패하면서 이명박 정부의 국정운영이 파행을 겪은 것이다. 이러한 실패를 경험한 이명박 정부는 2008년 7월 21일 5개월 만에 <국무총리실과 그 소속기관 직제>(대통령령 제20724호)를 다시 개정하

여 국무총리의 직무범위에 정책조정 기능의 일부를 복원하였다. 그리고 폐지하였던 국무총리 주재의 ‘국정현안정책조정회의’를 ‘국가정책조정회의’(<국가정책조정회의 운영에 관한 규정>(대통령훈령 제221호, 2008.7.28 제정)로 이름을 바꾸어 복원하였다. 이명박 정부는 35년간 유지되고 발전되어왔던 국무총리실의 정책조정기능이 갖는 의미를 제대로 이해하지 못하고 폐지하였다가 5개월 만에 다시 그 일부를 복원시키는 시행착오를 겪었다[6].

그렇다면 과연 현재 국무총리실은 애초의 정책조정 기능을 제대로 복원하고 효과적으로 수행하고 있는가? 현재 국무총리실의 정책조정 기능은 매우 취약해졌다고 평가할 수 있다. 국무총리실의 정책조정 기능이 효과적으로 작동되기 위해서는 정부부처들이 정책갈등 문제를 국무총리실로 가져와 조정을 의뢰해야 한다. 그러나 현재 정부부처들은 자신들의 정책갈등 문제를 청와대를 통해 조정하려는 선호가 강하다. 그만큼 국무총리실이 정책갈등에 대한 조정 기능을 발휘할 수 있는 기회가 현격하게 줄어든 것이다. 김대중 정부와 노무현 정부 시기에 국무총리실은 정책조정 과제들을 백서의 형태로 매년 발간하였다[1]. 그러나 이명박 정부 시기에는 이러한 정책조정백서를 전혀 발간하지 않았다. 이것은 그만큼 국무총리실의 정책조정 기능이 약화되었다는 것을 의미한다. 정책문제 해결 과정에서 빚어지는 정책갈등을 효과적으로 조정하는 역할은 매우 중요하다. 그런데 그 중요한 역할이 어느 순간 국무총리실 내에서 사라지거나 최소한 약화된 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 이명박 정부가 국무총리실의 정책조정 기능을 약화시키기 이전에 국무총리실의 정책조정 기능이 어떠한 성과를 거두었는지 검토하고자 한다. 본 연구가 대상으로 하는 국무총리실의 정책조정 기능은 시간적으로 김대중 정부시기(1998년-2002년)와 노무현 정부 시기(2003년-2007년)이다. 왜냐하면 이 시기에 국무총리실의 정책조정 기능이 가장 활발하게 작동하였고, 그 성과를 정책조정백서의 형태로 기록하여 남겼기 때문이다. 그래서 본 연구는 이 시기에 발간된 모두 8권의 정책조정백서에 수록된 정책조정 과제 중 갈등과제로 분류된 429개 과제에 대한 분석을 통해 국무총리실의 정책조정 성과를 검토하고자 한다. 그리고 국무총리실의 정책조정 기능이 성공적으로 발휘된 것이 어떠한 요인 때문인지 분석하여 미래의 정책조정 과업을 위한 긍정적 함의를 찾는 것을 목적으로 한다.

2. 정책갈등의 유형과 정책조정 전략

2.1 정책갈등의 유형

정책조정을 이해하기 위해서는 먼저 조정의 대상인 정책갈등 자체를 이해하는 것이 필요하다. 정책갈등은 다양한 방식으로 구분할 수 있지만 일반적으로 갈등의 원인이 무엇인가를 확인하는 방식으로 유형을 구분할 수 있다. Peters는 이론적 관점에서 크게 세 가지를 제시하고 있다[15]. 첫째, 정부정책의 기능 중복, 즉 가외성(redundancy)에서 비롯된다고 설명한다. 이것은 정부 부처들의 정책영역들 사이에 중첩이 존재한다는 것을 말한다. 정책 영역들 사이의 기능중복은 필연적으로 부처간 관할권을 둘러싼 갈등으로 이어진다. 점점 더 정책문제의 융복합화가 심화되면서 이러한 기능중복의 문제, 즉 가외성의 문제는 더욱 심화될 것이며, 갈등 역시 더 빈번해질 것이다. 둘째, 정부정책의 상충성, 즉 비일관성(incoherence)에서 비롯된다고 설명한다. 모든 정부부처들은 자신들의 정책영역 속에서 국가발전을 위한 정책적 차원에서 나름의 지향성을 가지고 있다. 예컨대 진흥(promotion) 기능을 담당하는 정부부처들과 규제(regulation) 기능을 담당하는 정부부처들 사이에 정책적 지향성이 같을 수 없다. 단적인 예로 국토의 효율적 개발이라는 정책 목표를 가지는 정부부처가 있고, 국토의 지속가능성을 유지하는 정책목표를 가지는 정부부처가 있다. 또는 기업의 성장을 촉진하기 위해 기업 활동의 자유를 확대하려는 정책지향성을 가진 정부부처가 있고, 기업 활동 과정에서 약자인 노동자와 소비자의 보호를 강화하려는 정책지향성을 가진 정부부처가 있다. 각각의 정책지향성들은 모두 국가발전에 필요한 가치들이다. 그러므로 정책갈등의 발생은 거의 필연에 가까운 것이라고 할 수 있다. 셋째, Peters는 정책갈등의 또 다른 원인으로 행정 공백(lacunae), 즉 행정의 사각지대가 존재하는 것에서 갈등이 나타날 수 있다고 설명한다. 이것은 어떤 정책문제가 정부 부처들에 의해 다루어지지 않고 회피되고 있는 상황을 말한다. 흥미롭게도 정부 부처들이 관할권을 확대하기 위해 갈등을 벌이는 것뿐만 아니라 관할권을 회피하기 위해 갈등을 벌이기도 하는 것이다. 이처럼 정부 부처들이 정책문제를 적극적으로 해결하려고 하지 않고 회피하는 것은 그것이 가져올 부정적 파급효과를 우려하기 때문이다. 정책문제를 담당하는 것이 관할권을 확대할 수 있는 긍정적 의미를 가짐에도 불구하고, 해당

문제를 성공적으로 해결하지 못했을 경우 감당해야 하는 비판과 부정적 파급효과가 더 클 것으로 예상한다면, 정부부처들은 해당 정책문제를 해결하려고 하지 않고 회피한다는 것이다. 그러나 만일 상황이 바뀌어 예상되는 결과가 긍정적인 효과를 가져 올 것으로 예상된다면, 거꾸로 적극적으로 자기 관할권으로 흡수하려고 경쟁하게 될 것이다.

이러한 맥락에서 우리나라의 학자들도 정책갈등의 원인을 다양하게 제시하고 있다. 먼저 김영평과 신신우는 정책갈등을 정책지향 갈등, 관할권 갈등, 그리고 정책결정 규칙 갈등 등 세 가지로 구분하였다[2]. 김영평과 신신우가 제시하는 정책지향 갈등과 관할권 갈등은 Peters의 정책의 비일관성 및 가외성과 각각 일맥상통한다. 한편 이성우는 정책방향 갈등, 예산배분 갈등, 관할권 갈등, 법-현실의 괴리로 인한 갈등 등으로 구분하였고[7], 박재희는 정책지향 갈등, 정책 우선순위 갈등, 기능중복-관할권 갈등, 정책대안 선택 갈등, 의사전달 장애로 인한 갈등 등을 제시하였다[4]. 최근에 유종상과 하민철은 기존의 국내의 정책갈등 연구들을 종합하여 정책갈등 유형을 크게 관할권 갈등, 소관미루기 갈등, 정책목표 갈등, 자원배분 갈등의 네 가지로 구분하였다[6]. 본 연구는 기존 연구의 내용을 종합하여 정책갈등을 관할권 확대 갈등, 관할권 회피 갈등, 정책목표 갈등, 자원배분 갈등으로 구분하여 분석하고자 한다.

2.2 정책갈등 조정자의 역할

조정(coordination)이란 과연 무엇인가? Poitras와 Renaud는 조정을 중립적인 제3자가 갈등당사자들이 자신의 이해관계를 충족시키기 위해 서로 협상할 수 있도록 돕는 과정이라고 정의한다[15]. 조정자는 갈등당사자들이 각자의 욕구를 상호 충족시킬 수 있는 해결책을 함께 찾고 돕는 역할을 한다. 정책갈등을 효과적으로 조정하고 갈등당사자들을 협력으로 나아가게 하기 위해서는 조정자의 역할이 매우 중요하다.

조정자는 무엇보다도 중립성(impartiality)을 갖추어야 한다[3][5]. 갈등당사자들은 스스로 갈등을 해결하지도 못하고 협상을 진척시키지도 못하는 어려운 상황에 처해 있을 때, 중립적인 제3자가 갈등 해결의 실마리를 마련해 주기를 기대한다. 만일 그 중립적인 조정자가 오랜 기간 중립성을 지키며 성공적으로 조정을 수행했다고 평가될 때, 조정자를 신뢰(trust)하게 된다. 조정자의 신뢰는 조

정 결과가 갈등당사자 중 어느 한쪽만을 유리하게 하지 않는 공정한 결과였을 때 확보할 수 있다. 만일 조정자가 중립성을 통해 성공적 조정을 이루고 그러한 성과를 객관적으로 인정받음으로써 신뢰를 축적하였다면, 갈등당사자들은 지속적으로 해당 정책조정자에게 조정을 의뢰하게 될 것이다. 조정자에게 중립성과 신뢰는 사실 필요 조건에 해당한다. 조정자는 중립성과 신뢰뿐만 아니라 실제 조정작업을 추진하는 과정에서 충분조건으로서 다양한 역량을 필요로 한다. Poitras와 Renaud는 성공적인 조정자의 역할을 크게 임무(general task), 기법(skill), 태도(attitude) 등으로 구분하여 제시하였다[15].

〈표 1〉 조정자의 역할: 임무, 기법, 태도

임무	기법	태도
협상의 틀 구성 (framing negotiations)	조정절차 관리	리더십
건설적 대화 촉진 (facilitating constructive dialogue)	대인관계 관리	외교적 수완
해결책 탐색 지원 (helping parties find a solution)	문제해결	능동적 자세

자료: Poitras & Renaud(1997)

정책갈등 조정자의 첫 번째 임무는 ‘협상의 틀’을 잘 구성하고 그 조정절차를 잘 관리하는 것이다. 그리고 협상의 틀 속에서 협상이 생산적으로 나아가도록 예리한 관리감각(astute sense of management)을 가져야 한다. 즉 조정자는 조정절차를 전반적으로 이해하고 있고, 시기 시기마다 갈등당사자들을 이끌고 나갈 수 있는 리더십을 갖추어야 한다. 사실 정부부처 간 정책갈등의 조정에서 가장 중요한 것은 정책조정을 위한 안정적인 협상의 테이블을 마련하는 것에 달려있다. 만일 정책조정 테이블이 제도적으로 구축되어 있다면, 힘이 약한 정부부처가 힘이 강한 정부부처와 정책갈등을 벌이게 될 때, 정책조정을 의뢰할 수 있기 때문이다.

조정자의 두 번째 임무는 갈등당사자들이 갈등 해결을 위해 건설적 대화를 촉진할 수 있도록 대인관계 관리를 효과적으로 수행하는 것이다. 조정자는 갈등당사자들 사이의 갈등이 증폭되어 파국으로 치닫지 않도록 조정자가 대인관계 관리를 잘 해야 한다. 이를 위해 한국적 맥락에서 조정자는 갈등당사자들과 학연, 지연, 고시동기 등 비공식적인 인적 네트워크를 활용하여 갈등을 조정하는데 활용할 수 있다[2].

조정자의 세 번째 임무는 당사자들이 해결책을 찾도

록 지원하는 것이다. 정책갈등 당사자들은 자신들이 갈등을 벌이는 이유에 대해 매우 설득력 있는 논리적 근거들로 무장하고 있다. 그러므로 조정자는 갈등당사자들이 상대방의 논리적 근거를 서로 이해하고, 더 상위의 포괄적 정책시야를 갖도록 유도하여야 한다. 갈등 쟁점을 명확하게 드러내놓고 그 속에 잠재되어 있는 대안을 찾거나 더 포괄적인 상위의 대안(meta-alternative)을 제시할 수도 있다. 정책갈등의 대부분은 어느 일방의 완벽한 승리로 끝나지 않는다. 대부분 갈등당사자들이 상호 수용할 수 있는 수준의 절충적 대안을 도출하여 서로 'Win-Win' 할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다[9].

물론 Poitras와 Renaud가 제시한 성공적인 조정자의 역할을 모든 조정자들이 동일하게 갖추는 것은 아니다. 이러한 역할은 소위 '효과적 조정전략'을 담은 많은 교재들(text books)을 통해서 익히기 어려운 것이며, 오랜 조정 경험 속에서 축적할 수 있는 심미안(aesthetic sense)에 해당한다. 다양한 상황에 대한 조정 경험을 통해서 터득한 넓은 정책 시야와 안목, 감각 등으로 이루어진 일종의 암묵지(tacit knowledge)의 형태로 존재한다. 따라서 정책조정을 효과적으로 수행하기 위해서는 많은 실천적 경험이 필요하며, 그 실천적 경험을 조직 속에서 효과적으로 공유하고 전수하여야 한다. 그래서 조직적으로 암묵지를 코드화(encoding)하는 체계적 작업이 필요하다. 바로 김대중 정부와 노무현 정부시기에 정책조정 경험을 백서의 형태로 기록한 것은 그 전형적인 예이다.

한편 정책갈등의 효과적 조정은 조직적 차원의 체계화 노력뿐만 아니라 조정업무를 담당하는 조정자 개인적 차원의 지적 역량 역시 매우 중요하다. 뛰어난 지적 역량을 갖춘 공직자가 정책조정 업무를 담당하는 것이 그렇지 못한 공직자가 담당하는 것보다 더 나은 결과를 가져올 수 있다. 따라서 조직 차원에서 체계화된 조직적 노력을 기울이고, 동시에 지적 역량이 뛰어난 개인들이 결합한다면 보다 나은 정책조정을 수행할 수 있을 것이다.

2.3 정책조정 효과적 전략

많은 연구자들은 정책갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 전략 탐색에 관심을 기울여왔다. 그것은 정책조정 효과적 수단을 찾는 연구로 진행되기도 하고, 정책조정 효과성을 결정하는 요인들을 찾는 연구로도 진행되었다[2][3][4][5][6][7][8][9]. 본 연구는 기존 선행연구들을 바탕으로 다음과 같은 세 가지의 전략을 제시하고자

한다.

먼저 힘(power)의 전략이다[9]. 이것은 정책조정자가 정책갈등을 해결하기 위해 동원 가능한 권위를 활용하여 조정하는 전략이다. 이 때 힘은 포괄적 개념이며, 규범적 권위(normative authority), 정치적 권력(political power), 법적 권한(legal right), 자원동원능력(resource mobilization capacity) 등을 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 힘을 보유하고 있다는 것은 곧 상급자 혹은 상급기관이라는 것을 의미하며, 이러한 힘을 바탕으로 갈등당사자들을 조정하는 것이다. 그러므로 힘의 전략은 수직적 조정전략으로 이해할 수 있다.

둘째, 설득(persuasion) 전략이다[9]. 이것은 정책문제에 대한 총괄적, 객관적 정책시야 및 정책에 대한 보편적 전문성을 바탕으로 정책갈등 부처들의 갈등을 조정하는 전략이다. 설득 전략은 해결해야 할 정책문제에 따라 다양한 방법들이 활용될 수 있다. 설득은 정책갈등 문제를 테이블 위에 올려놓고 논변과정을 거쳐 조정 대안을 찾는 과정에서 갈등 당사자들을 설득하는 것이다. 이 과정에서 정당화(justification), 메타 프레임(meta frame) 활용, 상징(symbol) 활용 등 다양한 방법들이 활용될 수 있다. 그러므로 설득 전략은 수평적 조정전략으로 이해할 수 있다.

셋째, 기존의 선행 연구들에서는 제시하지 않은 새로운 범주로서 기술적(technical) 전략을 들 수 있다. 이 때 '기술적(technical)'이라는 개념의 의미는 문제해결의 상황에 맞게 적절한 기술(skill)을 구사한다는 것을 의미한다. 이것은 정책갈등 조정자가 일종의 문제해결의 장인(craft-man)이 되어서 정교하고 주도면밀하게 문제 상황을 장악하여야 가능하다. 예컨대 정책갈등 조정자가 협상을 위한 회의테이블을 주재하는 회의주재권한을 바탕으로 의제처리, 회의참석자 조절 등을 통해 정책갈등을 조정할 수 있다. 그러므로 기술적 전략은 따라서 절차적 조정전략으로 이해할 수 있다. 이러한 점에서 Poitras와 Renaud가 제시한 성공적인 조정자의 역할로 제시한 임무(general task), 기법(skill), 태도(attitude) 등과 일맥상 통한다.

3. 국무총리실의 정책조정 개관

국무총리실이 정부 부처 간 정책갈등 문제가 나타났

을 때 이것을 조정하기 시작한 것은 매우 오래되었다. 그만큼 국무총리실은 정책조정 경험에 많이 축적되었다. 국무총리실이 정책조정에 착수하게 되는 계기는 다양하였다. 대통령의 지시에 의해 조정에 착수하기도 하였고, 혹은 국무총리의 지시에 의해서 조정에 착수하기도 하였다. 또는 국무조정실 등이 주도하여 조정과제를 발굴하기도 하였다. 그러나 가장 일반적인 것은 정책 추진과정에서 갈등을 벌이게 된 정부부처들이 국무총리실에 조정을 의뢰하는 것을 통해서 조정작업에 착수하는 것이다. 정부 부처들이 정책갈등에 처하게 되었을 때, 국무총리실에 정책조정을 의뢰하는 것은 그만큼 국무총리실의 정책조정 역량과 조정결과를 신뢰하기 때문으로 해석할 수 있다[6].

국무총리실은 1973년 이후 수 십 년간의 정책조정 경험을 축적하면서 자신들이 수행한 정책조정 과업의 내용을 체계적으로 정리할 필요를 인식하였다. 1998년 김대중 정부가 출범하면서 국무총리실은 정책조정과제들을 체계적으로 정리하여 백서 형태로 발간하기 시작하였다 [1]. 그러한 작업은 노무현 정부 시기에서도 지속되었고 더욱 체계화되었다. 그러나 서론에서 언급하였듯이 이명박 정부가 출범하면서 국무총리실의 정책조정 기능이 사라졌다가 다시 일부가 복원되면서 조정기능은 극히 취약해졌다. 그 결과 더 이상 정책조정백서를 발간하지 않았다[6]. 따라서 현재 국무총리실에서 발간한 정책조정백서는 김대중 정부 시기(1998.3-2002.8)에 발간된 4권과 노무현 정부 시기(2003-2006)에 발간된 4권 등 모두 8권이다. 이것은 그만큼 김대중 정부와 노무현 정부가 국무총리실의 정책조정 기능을 중요하게 보았다는 것을 의미한다. 본 연구는 바로 이 두 정부시기에 발간된 8권의 정책조정백서에 수록된 정책조정과제들에 대한 조정 내용을 분석하는 것을 목적으로 한다.

8권의 정책조정백서에는 모두 670건의 정책조정과제가 수록되어 있다. 670개의 조정과제들 중에는 정책갈등뿐만 아니라 여러 부처들이 협력하여 해결하여야 하는 대규모의 국정과제들도 포함되어 있다. 예컨대 ‘2002 월드컵대회 성공적 개최’, ‘2005년 APEC회의 성공적 개최’, ‘Y2K 문제 종합적 대응’ 등과 같은 과제는 갈등과제가 아니라 여러 부처들이 협력하여 해결해야 하는 국정과제이며, 이러한 국정과제를 효과적으로 추진하기 위해 여러 부처들을 통괄하는 역할을 국무총리실이 담당하였다[1]. 국무총리실 관계자들은 이러한 과제를 ‘총괄 추진과제’라

고 부른다. 본 연구는 정책갈등에 대한 조정에 초점을 맞추고 있기 때문에 이러한 국정과제들을 분석대상에서 제외하였다. 그래서 정책갈등과제로 분류된 429개 과제를 대상으로 분석하였다. 본 연구의 타당성을 높이기 위해 본 연구자는 오랜 기간 동안 국무총리실에서 근무한 경험이 있는 전직 고위관료와의 심층면접을 약 2년간 수행해왔다. 심층면접 과정에서 국무총리실의 전직 고위관료는 본 연구의 분석결과가 타당한가를 검토해주었다.

〈표 2〉 정책조정백서의 정책갈등 과제 수 분포

구분	과제수	비율	
김대중 정부	1998	99	23.1%
	1999	61	14.2%
	2000	40	9.3%
	2001	71	16.6%
노무현 정부	2003	37	8.6%
	2004	40	9.3%
	2005	38	8.9%
	2006	43	10.0%
합계	429	100.0%	

정책조정 백서에 수록된 정책갈등 과제들은 김대중 정부 시기에는 271건이고, 노무현 정부시기에는 158건이다. 노무현 정부시기에 정책갈등 과제가 줄어든 것은 노무현 정부가 정책갈등을 해결하기 위한 제도를 체계화한 결과이다. 먼저 노무현 정부시기에 발간된 정책조정백서에는 정책갈등 과제들만을 수록하였다. 즉 김대중 정부 시기에는 총괄 관리과제도 조정백서에 수록하였는데 반하여 노무현 정부시기에는 총괄 관리과제는 수록하지 않았다. 둘째, 노무현 정부는 정부 부처 간 갈등이 발생하였을 때, 가장 먼저 부처 간 자율조정을 수행하도록 유도하였고, 또한 ‘책임장관회의’를 통해 정책조정을 시도하도록 제도적으로 정비하였다. 따라서 부처 간 자율조정이나 ‘책임장관회의’를 통해서도 조정이 성공하지 못하는 경우, 국무총리실에 조정을 의뢰하도록 유도하였다. 따라서 노무현 정부시기의 정책갈등과제가 김대중 정부시기의 정책갈등과제보다 그 수가 적어진 것이다.

4. 국무총리실의 정책조정 성과 분석

4.1 정책갈등 조정의 성과

국무총리실이 담당한 정책갈등의 조정과제 429건 중 과연 얼마나 많은 갈등문제에 대해 조정을 성공하였는

가? 국무총리실은 429건의 정책갈등 중 386건(90%)에 대한 조정을 완료하였다. 물론 이 중에는 갈등당사자들 사이의 타협에 의한 절충을 포함하고 있다. 절충이란 갈등 문제가 완벽하게 해결되지는 않았지만 갈등당사자들이 서로 절충적인 조정안을 수용한 것을 말한다. 따라서 이후 동일한 문제가 대두되었을 때, 갈등이 재현될 가능성을 안고 있다. 그럼에도 불구하고 절충 역시 갈등당사자들이 갈등의 잠정적 해소를 수용한다는 점에서 조정의 완료에 가깝다고 할 수 있다.

〈표 3〉 정책갈등 조정 결과

구분	빈도	비율
조정 완료(절충 포함)	386	90.0%
조정지연/보류	35	8.2%
조정권한 이전	8	1.9%
합계	429	100.0%

한편 35건(8.2%)의 과제는 조정이 지연되거나 보류되었다. 이것은 한마디로 국무총리실이 정책조정에 실패했다는 것을 말한다. 사실 어떤 정책갈등 문제는 국무총리실이 다루기 시작한 지 4년이 지나서도 해결에 실패한 경우도 있다. 그리고 8개의 과제는 국무총리실에서 조정에 실패하여 조정권한이 국회 혹은 청와대로 넘어간 것을 말한다. 전체적으로 90%의 정책갈등 문제에 대해 성공적 조정을 하였지만, 약 10%의 정책갈등 문제에 대해서는 조정에 실패한 것이다. 이러한 결과를 종합적으로 볼 때, 국무총리실에 의뢰된 정책갈등 문제들은 90% 이상이 해결된다는 것을 의미한다. 그만큼 국무총리실의 정책조정 역량이 매우 뛰어나다는 것을 확인할 수 있다.

그렇다면 정책갈등의 조정은 얼마나 효과적으로 이루어졌는가? 그것은 정책갈등의 조정 기간으로 확인할 수 있다. 정책갈등의 조정이 효과적으로 이루어지면 조정 기간은 짧아질 것이고, 조정이 효과적으로 이루어지지 못하면 조정기간은 길어질 것이다. 국무총리실의 정책조정 기간은 과연 어느 정도인가? 실제 정책조정백서의 내용 속에 조정착수일자과 조정완료일자 등 조정기간이 명확하게 명시되어 있는 경우도 있지만 그 기간이 명확하게 제시되지 않은 경우도 존재하였다. 다만 대략 조정기간이 어느 정도인지 가늠할 수 있는 정보가 제시되어 있다. 따라서 정책갈등 조정기간을 개월 수로 명확하게 산정하기 어려워서 6가지 범주로 구분하였다. 예를 들면 3개월 이내에 조정이 마무리 된 것, 3-6개월 사이에 조정이 마무리 된 것, 6-12개월 사이에 마무리된 것, 12-24개

월 사이에 마무리된 것, 24-36개월 사이에 마무리 된 것 등 5가지로 범주화하였다.

〈표 4〉 정책조정 기간 분포

조정기간	빈도	비율
3개월 이내	273	70.7%
3-6개월	56	14.5%
6-12개월	30	7.8%
12-24개월	14	3.6%
24-36개월	8	2.1%
소계	381	98.7%
시스템 결측값	5	1.3%
합계	386	100.0%

조정이 완료된 것으로 분석된 386개의 정책갈등 문제들을 대상으로 분석한 결과, 273개(70.7%)가 3개월 이내에 조정이 마무리된 것으로 나타났다. 그리고 3-6개월 조정은 56개(14.5%), 6-12개월 조정은 30개(7.8%), 12-24개월 조정은 14개(3.6%), 24-36개월 조정은 8개(2.1%)로 나타났다. 조정이 3개월 혹은 6개월 이내에 마무리되었다는 것은 정책갈등 문제가 국무총리실에 의뢰된 후, 조정이 매우 효과적으로 진행되어 조정이 마무리되었다는 것을 의미한다. 그러므로 386개 정책갈등 문제 중 6개월 이내에 조정이 마무리된 329개(85.2%)의 정책갈등 문제가 효과적으로 조정이 이루어졌다는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 결과는 그만큼 국무총리실의 정책조정 역량이 매우 높았다는 것을 확인할 수 있는 대목이다.

4.2 정책갈등의 성격과 갈등 주체

정책조정백서에 수록된 429건의 정책갈등 과제들의 갈등 성격을 크게 네 가지, 관할권 확대 갈등, 관할권 회피 갈등, 정책목표 갈등, 그리고 자원배분 갈등으로 구분하여 그 분포를 살펴보았다.

〈표 5〉 정책갈등의 성격

정책갈등 성격	빈도	비율
관할권 확대 갈등	165	38.5%
관할권 회피 갈등	28	6.5%
정책목표 갈등	154	35.9%
자원배분 갈등	82	19.1%
합계	429	100.0%

정책갈등의 성격 분포를 보면, 가장 많은 갈등이 관할권 확대 갈등으로 모두 165건(38.5%)이었고, 그 다음이 정책목표 갈등으로 154건(35.9%)이었다. 그 뒤를 잇는 것

이 자원배분 갈등으로 82건(19.1%)이었고, 마지막으로 관할권 회피 갈등이 28건(6.5%)이었다. 관할권 확대 갈등이 많다는 것은 그만큼 정책영역의 경계가 불분명한 경우가 많다는 것을 의미한다. 흥미로운 것은 관할권 확대 갈등은 다른 갈등과 달리 1998년부터 2006년에 이르기까지 그 비율이 큰 차이가 없거나 미세하나마 높아지고 있다는 것이다. 즉 정책영역의 융복합화 현상이 심화되었다는 것을 여기에서 확인할 수 있다.

한편 정책조정백서에 수록된 정책갈등 주체들은 과연 어떠한 주체들인가? 정책갈등 주체 유형을 순수하게 정부 부처 간 갈등인지, 정책갈등에 지방자치단체가 개입했는지, 다양한 준공공조직들이 개입했는지, 그리고 시민단체가 개입했는지 등 4가지 주체유형으로 구분하여 분석하였다.

〈표 6〉 정책갈등의 주체 분포

갈등 주체	과제 수	비율
순수 부처간 갈등	274	63.9%
지자체 개입 갈등	78	18.2%
준공공조직 개입 갈등	59	13.8%
시민단체 개입 갈등	17	4.0%
소계	428	99.8%
결측값	1	0.2%
합계	429	100.0%

분석 결과, 순수 부처 간 갈등이 압도적으로 많은 274건(63.9%)이었다. 다음으로 지방자치단체가 개입한 갈등이 78건(18.2%)이었고, 준공공조직이 개입한 갈등이 59건(13.8%)이었다. 시민단체가 개입한 갈등은 모두 17건(4.0%)으로 가장 적었다.

〈표 7〉 갈등주체와 갈등성격 교차분석

갈등주체 \ 갈등성격	순수 부처간 갈등	지자체 개입 갈등	준공공조직 개입 갈등	시민단체 개입 갈등	전체
	관할권 확대 갈등	151 55.1%	7 9.0%	6 10.2%	0 0.0%
관할권 회피 갈등	20 7.3%	4 5.1%	2 3.4%	2 11.8%	28 6.5%
정책목표 갈등	70 25.5%	24 30.8%	45 76.3%	15 88.2%	154 36.0%
자원배분 갈등	33 12.0%	43 55.1%	6 10.2%	0 0.0%	82 19.2%
전체	274 100%	78 100%	59 100%	17 100%	428 100%

갈등 성격과 갈등 주체를 교차분석한 결과, 순수 부처 간 갈등은 전체 274건 중 관할권 확대 갈등이 151건(55.1%)으로 절반 이상을 차지하고 있다. 그리고 지방자치단체가 개입한 갈등은 전체 78건 중 자원배분 갈등이 43건(55.1%)으로 절반 이상을 차지하고 있다. 준공공조직이 개입한 갈등은 전체 59건 중 정책목표 갈등이 45건(76.3%), 그리고 시민단체가 개입한 갈등은 전체 17건 중 정책목표 갈등이 15건(88.2%)로 압도적이었다. 이것은 갈등 주체별로 어떤 갈등에 더 많이 결부되어 있는가를 확인할 수 있는 것이다. 순수 부처간 갈등의 대부분은 관할권 확대와 관련된 것임을 알 수 있으며, 지자체가 개입되었을 때는 주로 지방자치단체가 자원배분을 확대하려는 것에 초점이 있다는 것을 확인할 수 있다. 그리고 시민단체나 준공공조직이 개입된 갈등은 그것이 주로 정책목표를 둘러싼 갈등이라는 것을 확인할 수 있다.

한편 정책갈등에 관련된 주체들이 많으면 많을수록 갈등 조정은 어려워질 수 있다. 관련된 갈등 주체들이 많을수록 갈등 조정에서 고려해야 할 요소들이 그만큼 많아지기 때문이다. 사실 갈등 주체가 하나씩 늘어날 때마다 조정의 어려움은 배가될 수 있다. 정책갈등 당사자 수에 따라서 2자 갈등, 3자 갈등, 4자 갈등, 그리고 5자 이상 갈등 등 그 분포를 확인해보았다.

〈표 8〉 정책갈등 당사자 수 분포

정책갈등 당사자 수	빈도	비율
2자 갈등	232	54.1%
3자 갈등	123	28.7%
4자 갈등	43	10.0%
5자 이상 갈등	25	5.8%
소계	423	100.0%

정책갈등 당사자 수의 분포를 보면, 2자 갈등은 232건(54.1%), 3자 갈등은 123건(28.7%), 4자 갈등은 43건(10.0%), 그리고 5자 이상의 갈등은 모두 25건(5.8%)으로 나타났다. 그렇다면 갈등당사자 수가 많아질수록 조정기간에 차이가 있는가?

〈표 9〉 갈등당사자 수에 따른 조정기간 차이

갈등당사자 수	평균	N	표준편차
2자 갈등	1.59	227	1.225
3자 갈등	1.60	122	1.103
4자 갈등	2.29	41	1.647
5자 이상 갈등	2.44	25	1.734
합계	1.71	415	1.300

<표 9>에서 알 수 있듯이 갈등당사자 수가 늘어날수록 조정기간이 길어진다는 것을 확인할 수 있다. 2자 혹은 3자 갈등의 경우에는 조정기간에 차이가 거의 없지만 4자 갈등부터는 갑자기 조정기간이 길어진다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 차이가 통계적으로 의미가 있는지 분산분석을 수행한 결과, 통계적으로 의미를 가지는 것으로 나타났다. 사후분석(Scheffe 검정) 결과 역시 2자 갈등과 3자 갈등은 같은 그룹으로 분류되었고, 4자 갈등과 5자 이상 갈등이 같은 그룹으로 분류되었다.

<표 10> 갈등당사자 수에 따른 조정기간 차이 분산분석

	제공합	자유도	평균 제공	F	유의 확률
집단간 차이	32.26	3	10.753	6.625	.000
집단내 차이	667.04	411	1.623		
합계	699.30	414			

5. 국무총리실의 정책조정 역량과 전략

5.1 국무총리실 정책조정 역량의 체계적 구축

국무총리실이 정책조정을 효과적으로 수행할 수 있었던 것은 오랜 정책조정 경험 속에서 조직 속에 정책조정 역량을 체계적으로 구축하였기 때문이었다. 국무총리실에서 정책조정을 수행하는 주체의 직급은 다양하였다. 사회적으로 매우 많은 관심을 가지는 이슈이거나 정치적으로 민감한 이슈들은 국무총리나 국무조정실장이 직접 조정하거나 위원회나 기획단을 구성하여 조정하였다. 그리고 사회적 이슈나 정치적 민감성이 떨어지는 실무적 갈등 과제들의 경우 조정관이나 심의관이 실무적으로 조정하였다.

<표 11> 정책조정 수행 단계(주체) 분포

조정단계	과제 수	비율
국무총리 조정	37	8.6%
국무조정실장 조정 (장관급 조정)	71	16.6%
조정관-심의관 조정 (국과장급 조정)	221	51.5%
위원회-기획단 조정 (거버넌스형 조정)	100	23.3%
합계	429	100.0%

정책조정 수행 단계(주체)의 분포를 보면, 국무총리가 직접 조정하거나 최종적으로 조정을 담당한 과제가 모두

37건(8.6%)이었으며, 국무조정실장이 조정한 과제가 71건(16.6%)이었다. 그리고 위원회나 기획단을 구성하여 거버넌스 방식으로 조정한 경우가 100건(23.3%)에 이른다. 한편 조정관이나 심의관이 조정한 과제가 모두 221건(51.5%)로 절반 이상이였다. 정책조정 수행 단계(주체)의 분포를 보았을 때, 두 가지를 이해할 수 있다.

첫째, 국무총리실의 정책조정 과업이 골고루 분배되면서 다양한 방식의 조정을 수행한다는 것을 알 수 있다. 특히 위원회나 기획단을 통해 거버넌스 방식으로 조정을 수행한 것을 볼 수 있는데 이것은 그만큼 정책조정을 체계적이고 종합적으로 수행하고 있다는 것을 의미한다. 위원회를 구성한다는 것은 곧 외부의 관련 갈등당사자들이나 전문가들을 참여시켜 갈등조정을 수행한다는 것을 의미한다. 이러한 거버넌스 방식의 정책조정은 사회적 이슈로 부각된 정책갈등의 조정 과정이 투명하게 공개된다는 것을 의미하기 때문에 매우 중요한 의미를 함축하고 있다. 이것은 정부의 정책과정이 투명하게 이루어졌다는 것을 의미하며, 장기적으로 정부신뢰를 제고하는 효과를 가져 온다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

둘째, 국무총리실의 정책조정과제 중 절반이상을 조정관과 심의관, 즉 국·과장급 수준에서 실무적으로 조정했다는 것이다. 이 역시 매우 중요한 함의를 가지고 있다. 정부 부처 간 갈등을 실무적 수준에서 조정한다는 것은 국무총리실의 조정역량이 체계적으로 축적되어 있다는 것을 보여주는 것이다. 이것은 매우 중요한 부분이다. 이렇게 강화된 정책조정 역량을 보다 더 체계화하고 강화하는 것이 중요하다. 그러나 이명박 정부 들어서 국무총리실의 정책조정 역량이 취약해진 것은 너무 아쉬운 부분이다. 종합적으로 볼 때, 국무총리실의 정책조정이 여러 수준에서 다양한 방식으로 매우 효과적으로 이루어졌다는 것을 확인할 수 있다.

5.2 국무총리실의 우수한 인력의 확보

국무총리실이 조직적 차원에서 정책조정 역량을 체계화시킨 것과 별도로 국무총리실은 우수한 인재들을 흡수함으로써 정책조정 역량을 강화시켰다. 국무총리실이 우수한 인재들을 흡수하는 방식은 크게 두 가지로 설명할 수 있다.

하나는 1990년대 중반부터 행정고등고시 출신 공무원 중 일반행정 분야의 최우수그룹, 즉 행정고등고시 성적의 상위 10위 이내인 합격자들이 국무총리실 배치를 선호(1순위 지망)하기 시작하였다. 이것은 그만큼 국무총리

실의 위상이 실질적으로 강화되었다는 것을 증명하는 것이다. 국무총리실은 이렇게 우수한 인재들이 정부 정책 전반에 대한 이해를 심화하고 정책시야를 넓히도록 하기 위해 정부평가업무 혹은 규제개혁업무를 담당하도록 하였다. 이러한 업무들이 정부 정책 전반에 대한 이해도를 높이는데 매우 유리하기 때문이다.

또 다른 하나는 국무총리실이 다른 부처들과 교류를 확대함에 따라서 다양한 부처출신의 우수한 공무원들이 총리실에 파견되기 시작하였다. 이것은 한마디로 국무총리실의 인적네트워크의 외연이 넓어졌다는 것을 의미한다. 우선 다양한 부처 출신들이 국무총리실에서 함께 근무하면서 다른 부처들에 대한 이해도를 서로 높이는 계기로 작동하였다. 그리고 이들 파견 공무원들은 실제 정책조정 과정에서 자기 부처의 이해를 대변하는 것에서 그치지 않고 정책조정이 성공적으로 이루어지도록 다양한 정보를 함께 제공하는 긍정적 역할을 수행했다. 그리고 이들 파견 공무원들이 자신의 소속 부처로 복귀한 이후에도 유사한 정책갈등 문제가 발생했을 때, 국무총리실이 정책갈등 문제의 이해도를 높이는데 접촉점으로 활용하기도 하고, 정책갈등이 파국으로 가는 것을 방지하는데 일조할 수 있도록 지원을 요청하기도 하는 등 많은 역할을 수행하였다.

5.3 국무총리실의 정책조정 전략들

국무총리실은 정책조정을 성공적으로 수행하기 위해 다양한 조정전략을 구사하였다.

첫째, 국무총리실은 힘(power)의 전략들을 다양한 형태로 효과적으로 활용하였다. 국무총리실이 활용한 힘의 전략에는 먼저 수권적 연계전략을 들 수 있다. 이것은 국무총리가 대통령과 일주일에 한번 씩 만나는 '주례보고'를 활용하여 대통령 권위를 정책조정에 직간접적으로 활용하는 전략을 말한다[6]. 사실 국무총리의 정책조정 권한은 헌법 86조에 근거한 대통령의 행정문제 해결책임의 위임에 근거하고 있기 때문에 공식적 힘을 가지는 것이다. 다음으로 비공식 교섭전략이다. 이것은 국무총리 혹은 국무조정실장이 본인들이 가지는 정치적 영향력을 활용하는 전략이다. 그리고 외부의 압력을 활용하는 전략을 구사하기도 하였다. 이것은 정책갈등 문제를 외부에 공개하여 국민 여론이나 정치권 등 외부로부터의 압력을 활용하는 전략을 말한다[6]. 국무총리실은 이러한 힘의 전략을 적절하게 활용함으로써 갈등당사자들이 파국으로 치닫는 것을 방지하고

조정에 적극적으로 임하도록 유도하였다.

둘째, 국무총리실은 힘의 전략 이외에도 설득 전략들을 효과적으로 활용하였다. 가장 먼저 국무총리실은 정책갈등을 조정하는 데 정당화 전략을 자주 활용하였다. 국무총리실은 갈등당사자들인 정부 부처들과 함께 정책갈등 문제를 테이블 위에 올려놓고 논변과정을 통해 갈등과제에 대한 상호 이해를 도모하면서 조정을 시도하였다[6]. 그 과정에서 정책갈등 당사자들 스스로 상대방에 대한 이해도를 높임으로써 어느 한 부처가 일방적으로 승리할 수 없다는 것을 깨닫게 하고 상호의존성을 이해하도록 도모하였다. 그리고 갈등하는 정책목표나 수단을 포괄하는 상위의 메타프레임을 구성하여 활용하는 전략을 사용하기도 하였다. 그 과정에서 법무부나 법제처, 재정경제부나 기획예산처 등 중립적 부처들을 참여시켜 갈등하는 부처들의 갈등이 국가 전체적인 차원에서 어떠한 의미를 가지는지 설득시키기도 하였다. 동시에 국무총리실은 국무총리실 자체의 객관성과 공정성의 상징적 이미지를 적극적으로 활용하는 전략을 구사하였다[6].

셋째, 국무총리실은 또한 정책조정 과정에서 다양한 기술적 전략들을 활용하였다. 가장 대표적으로 정책갈등 문제를 모두 일거에 해결하기 보다는 갈등 문제를 분할하여 부분적인 타협과 절충을 통해 갈등을 완화시키고 갈등 문제를 조금씩 풀어나가는 전략을 효과적으로 구사하였다. 또한 법안처리의 절차적 주기를 활용하여 갈등 당사자들로 하여금 상호 절충을 유도하는 전략을 효과적으로 구사하였다[6]. 그리고 정책갈등 조정 과정에서 의제처리 순서, 참여자 수와 범위, 조정회의 일자와 시간, 조정회의 시한 설정 등 정책조정의 규칙을 설정하거나 조정함으로써 조정의 용이성을 확보하였다.

6. 결론

1973년 이래 35년간이나 유지되고 발전해온 국무총리실의 정책조정시스템과 역량이 취약해진 것은 국가 전체적인 정책조정 역량의 큰 손실이다. 국무총리실이 축적해온 정책조정 역량을 복원하기 위해 신속하게 국무총리실 산하에 정책조정 기능을 복원하고 강화하는 것이 필요하다. 그리고 정책조정 과업을 수행하면서 그 내용들을 기록으로 남겨서 진정부적으로 공유하는 것이 필요하다. 사실 우리의 역사적 경험을 통해서 볼 때, 우리 민족

은 기록을 매우 체계적으로 잘하는 민족이었다. 조선왕조실록, 승정원일기, 조선왕조지략, 일성록 등의 기록물들은 세계에서 그 유례를 찾기 어려운 놀라운 것들이다. 김대중 정부와 노무현 정부 시기에 이루어진 국무총리실의 정책조정백서의 기록은 사실 초보적인 것이지만 매우 소중한 가치를 가지는 것이다.

지금도 국무총리실에서는 정책조정이 비록 활발하지는 않더라도 분명 이루어지고 있을 것이다. 그러나 현재는 정책조정이 어떻게 이루어지고 있는지 그 과정과 내용이 제대로 공개되지 않고 있다. 정부가 수행한 업무를 공식적 기록으로 남겨놓고 공개하는 것은 당연히 정부가 수행해야 하는 책임의 하나다. 정부가 마땅히 해야 할 의무를 다하는 것이 필요하다. 미래에는 특히 정책조정 업무가 매우 중요하게 부각될 것이다. 왜냐하면 미래에는 융복합형 정책문제가 더욱 많아질 것이고, 그에 따라서 정책갈등의 발생 가능성이 더욱 높아질 것이기 때문이다. 따라서 전정부적으로 정책조정 역량을 강화시키는 것은 매우 중요하다.

정책조정 역량이라는 것은 어떤 좋은 교재를 읽으면 자동적으로 체득할 수 있는 것이 결코 아니다. 그것은 이론적 접근뿐만 아니라 수많은 경험을 쌓으면서 체득하는 것이어야 한다. 그리고 개인들이 그러한 역량을 체득하는데 조직적으로 효과적인 지원을 뒷받침해야 한다. 이제까지 국무총리실은 그러한 노력을 기울여왔고, 그 성과 또한 매우 컸다. 지난 35년간 축적되었던 국무총리실의 정책조정 역량이 완전하게 사장되기 전에 신속하게 복원하고 강화시키려는 노력이 필요하다.

참 고 문 헌

[1] 국무조정실 (2003). 국무조정실 30년사. 서울: 국무조정실.
 [2] 김영평·신신우 (1991). 한국관료제의 기관갈등과 정책조정. 한국행정학보, 25(1), 307-324.
 [3] 문용갑 (2011). 갈등조정의 심리학. 서울: 학지사.
 [4] 박재희 (2000). 부처간 갈등과 정책조정력 강화방안. 한국행정연구, 9(4), 5-24.
 [5] 박진 외(2006). 갈등조정, 그 소통의 미학. 서울: 굿인포메이션.
 [6] 유종상·하민철 (2010). 국무총리실의 정책조정 성과 연구. 한국정책학회보, 19(3), 345-379.

[7] 이성우 (1993). 한국의 정책조정체계: 평가와 대안. 한국행정연구, 2(4), 5-22.
 [8] 이송호 (2001). 미국과 프랑스의 정책조정시스템 비교. 행정논총, 39(2), 69-102.
 [9] 이종범 (1999). 개혁딜레마와 조직의 제도적 대응. 정부학연구, 5(1), 185-227.
 [10] 제17대대통령직인수위원회 (2008). 백서1: 성공 그리고 나눔. 서울: 제17대대통령직인수위원회.
 [11] Chisholm, Donald W. (1989). Coordination Eithout Hierarchy: Informal Structures in Multi-organizational Systems. Berkeley, C.A.: Univ. of California Press.
 [12] Deutsch, Morton (1977). The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice(2nd). San Francisco, C.A.: Jossey-Bass
 [13] Jennings Jr., Edward T. & Ewalt, G. (1998). Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance. Public Administration Review, 58(5), 417-428.
 [14] March, James G. & Simon, Herbert A. (1958). Organizations. New York: John Wiley & Sons, Inc.
 [15] Peters, B. Guy (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. Public Administration, 76(2), 295-311.
 [15] Poitras, Jean & Renaud, Pierre (1997). Mediation and Reconciliation in Public Disputes. 박진·강버들역. 협상 및 문제해결 능력 향상을 위한 갈등조정 ABC. 서울: 굿인포메이션.
 [16] Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron (1979). Implementation(2nd). Berkeley, C.A.: Univ. of California Press.

하 민 철



- 1997년 2월 : 고려대학교 행정학과 (행정학사)
- 1999년 2월 : 고려대학교 행정학과 (행정학석사)
- 2006년 8월 : 고려대학교 행정학과 (행정학박사)
- 2007년 3월~현재 : 청주대학교 행정학과 교수

· 관심분야 : 조직이론, 과학기술정책
 · E-Mail : enactment@cju.ac.kr